

I Perimetri di Protezione e Valorizzazione degli Spazi Agricoli e Naturali Periurbani (PPEANP) nella Gironda: il progetto come condizione di un'agricoltura di prossimità¹

SCIENZE DEL TERRITORIO
1/2013

Emmanuelle Bonneau

I Perimetri di Protezione e Valorizzazione degli Spazi Agricoli e Naturali Periurbani (PPEANP) sono strumenti di intervento fondiario creati, nel 2005, nel quadro della legge sullo sviluppo dei territori rurali. Essi consentono ai Consigli Generali (istituzioni locali) di assicurare la messa in valore di aree agricole e naturali definite dai documenti di piano e di garantirne la sopravvivenza a lungo termine.²

© 2013 Firenze University Press
ISSN 2284-242X (online)
n. 1, 2013, pp. 323-330

1. La questione degli spazi agricoli periurbani nella Gironda

A partire dal 2005, cinque PPEANP sono stati approvati sul territorio francese, di cui uno nella regione girondina. In questo Dipartimento, in cui la metà dei Comuni appartiene alla cintura periurbana³ di Bordeaux, l'area suburbana si estende per un raggio di oltre 40 Km al di là della città capoluogo, e si realizza principalmente su terreni a vocazione agricola e forestale.

Le proiezioni dipartimentali di crescita demografica annunciano, di qui al 2030, una media di 15.000 nuovi abitanti all'anno, il che rischia di amplificare ulteriormente questo fenomeno già dilagante. È per questo che l'obiettivo del Piano di Coordinamento Territoriale (SCoT) attualmente allo studio⁴ è di ricentrare la costruzione di alloggi entro la Comunità Urbana di Bordeaux (CUB), dove gli spazi aperti sono ancora numerosi. Alcuni di essi sono investiti da un'agricoltura che alimenta direttamente il circondario attraverso filiere corte; altri, attualmente incolti, potrebbero consentire lo sviluppo di una vera e propria economia agricola di prossimità, orientata verso la produzione biologica e il supporto offerto all'avviamento di nuove coltivazioni.

¹ Revisione e traduzione dal francese sono di Angelo M. Cirasino; le note del traduttore sono indicate tra parentesi quadre. La data di ultima visita, per tutti i siti web menzionati, è Maggio 2013.

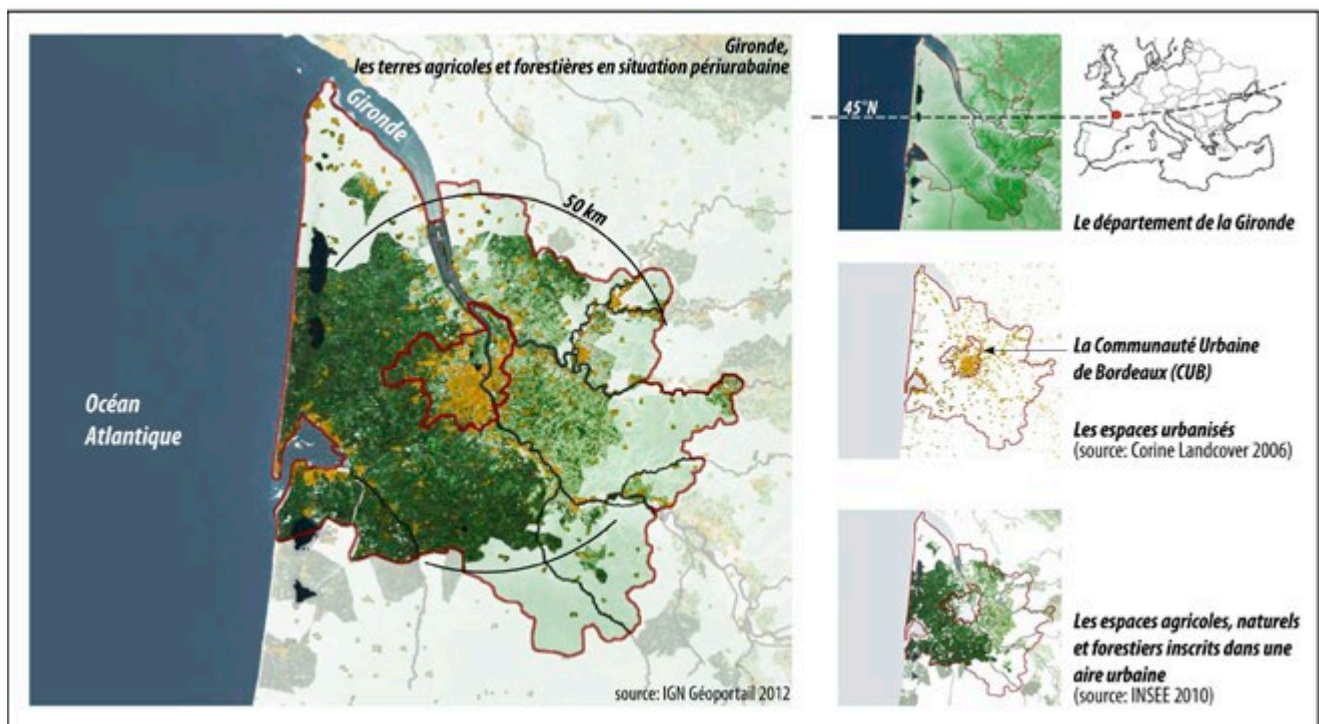
² Le destinazioni dei terreni perimettrati in un PPEANP non possono essere mutate se non per decreto del Consiglio di Stato. Il quadro formale per la definizione dei PPEANP è fissato al Libro I, Titolo IV, Capitolo 3 del Codice Urbanistico: v. CODE DE L'URBANISME 2012.

³ Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica e Studi Economici (Insee 2012), la cintura periurbana corrisponde ai Comuni "in cui almeno il 40% della popolazione attiva residente lavora nel centro principale o in Comuni gravitanti su di esso". Questa cintura è costituita da Comuni entro l'area metropolitana di un polo (o unità urbana) che comprende agglomerati di più di 2.000 abitanti (posti a una distanza massima di 200 m) e con più di 10.000 posti di lavoro.

⁴ V. il documento preliminare del Padd (SYSDAU 2001). [PADD è acronimo di "Projet d'aménagement et de développement durable" - "Progetto di gestione e sviluppo sostenibile"; SCoT è a sua volta acronimo di "Schéma de Cohérence Territoriale" - l'equivalente francese dei nostri PTC provinciali.]

La CUB conta attualmente nel suo territorio 150 imprese agricole, incluso un certo numero di aziende multifunzionali⁵ e di centri ippici. Gli operatori professionali sono di regola anziani e il proseguimento della loro attività è tutt'altro che assicurato. In effetti, i terreni agricoli e forestali vengono o tramandati, o acquisiti da proprietari non coltivatori in vista di un ulteriore sviluppo dell'urbanizzazione, il che costringe gli agricoltori di insediamento recente alla locazione senza alcuna garanzia di continuità per l'attività. Il PPEANP è uno strumento che consente al Consiglio Generale di acquisire terreni agricoli in forza di un diritto di prelazione - esercitato attraverso le Società di Gestione Fondiaria e di Popolamento Rurale (SAFER)⁶ - al fine di favorire l'insediamento durevole di un giovane agricoltore o di consolidare le attività già esistenti. Nel 2006, il Consiglio Generale della Gironda ha avviato uno studio per identificare le zone potenzialmente idonee per la creazione di PPEANP nella CUB. Benché questo strumento di intervento fondiario sia destinato a sostenere progetti di sviluppo relativi a tutte le tipologie di spazi aperti (naturali, agricoli e forestali), sono questioni strettamente agricole ad aver motivato la sua messa in opera nella Gironda. Infatti, la tutela delle aree naturali è assicurata dalla politica delle Aree Naturali Sensibili (ENS), sostenuta anche dal Consiglio Generale entro un suo specifico quadro di finanziamento.

Figura 1. I terreni agricoli e forestali in ambito periurbano; elaborazione: E. Bonneau, 2013; fonti: IGN Géoportail 2013, INSEE 2010.



2. Due vecchi corridoi verdi come primi perimetri di analisi

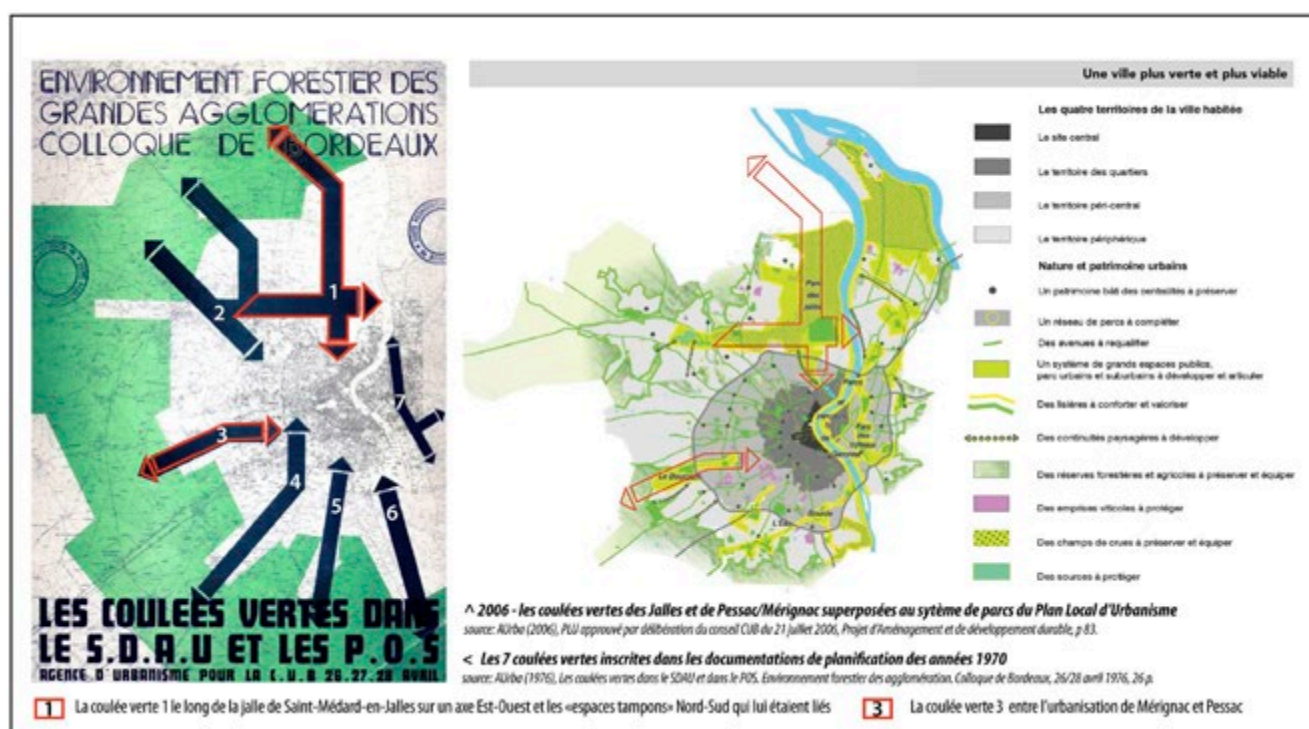
A esito dello studio (A'URBA 2009) realizzato dall'ufficio pianificazione di Bordeaux per il Consiglio Generale della Gironda, sono state designate per la creazione di un PPE-

⁵ [L'originale francese è 'pluri-actifs', ossia 'pluriattive' secondo un neologismo che comincia ad affermarsi anche in Italia per designare aziende che, alla produzione agricola, affiancano attività turistiche, ricreative, didattiche e via dicendo. Il termine non è stato utilizzato perché, nel gergo corrente, tende a ridursi ad una versione *politically correct* di 'part-time']

⁶ Cfr. <<http://www.safer.fr>>.

ANP due aree di circa 1.000 ettari ciascuna, situate all'esterno dell'anello di viabilità tangenziale della città. A nord di Bordeaux, le cosiddette Jalles occupano un fondovalle alluvionale e inondabile coltivato a orti, pascoli e colture in pieno campo. A Sud-Ovest dell'abitato, l'area di Pessac-Mérignac si compone di terreni agricoli e forestali residuali che rappresentano gli avanzi di un'urbanizzazione lineare, lungo le vie originanti dall'abitato, su terreni stepposi scarsamente fertili. Si tratta di un'area di confine che raccoglie pratiche marginali - vecchia discarica selvaggia, parcheggio per viaggiatori - e risente del disagio acustico causato dall'aeroporto.

Queste due zone corrispondono ad antichi corridoi verdi⁷ individuati dai documenti di piano degli anni '70 e relativamente preservati per via del loro carattere multifunzionale (produzione agricola, *loisir*, protezione rispetto ai rischi) e del loro duplice interesse agricolo ed ecologico. Attualmente, però, il loro destino appare lievemente differente.



2.1 La creazione di un PPEANP nel cuore di un parco intercomunale

A partire dal 2006, le Jalles sono state oggetto di un Piano Fondiario Agricolo e Forestale (AFAF). Questa procedura di consolidamento catastale è condotta dal Consiglio generale e seguita da una commissione composta dai rappresentanti dei soggetti interessati dal governo territoriale della zona: il Consiglio Generale, i Comuni, i proprietari, i coltivatori e le associazioni di protezione ambientale. L'AFAF è stato riattivato nel 2011 nel quadro della definizione del PPEANP che riguarda 785 ettari di terreno ripartiti fra i sei Comuni di Blanquefort, Eysines, Le Haillan, Le Taillan-Médoc, Bruges et Saint-Médard en Jalles. La creazione del PPEANP è stata direttamente sollecitata dai Comuni, fortemente motivati nei confronti della rivitalizzazione dei loro terreni agricoli. Il Comune di Le Haillan ha riclassificato come terreno agricolo un vasto appezzamento definito come

Figura 2. I corridoi verdi degli anni '70 nel PRG del 2006; elaborazione: E. Bonneau, 2013; fonte: A'URBA 2009.

⁷ Istituiti dallo Schema di pianificazione territoriale e urbana della metropoli bordelaise poi approvato nel 1983, i corridoi verdi "rispondono al desiderio di preservare le aree naturali che sussistono fra le strade attuali e lungo le strade future, al fine di impedire che l'urbanizzazione si espanda a macchia d'olio mettendo capo ad una enorme concentrazione inorganica" (SDAU 1983, tomo 3, p. 14).

terreno edificabile nel Piano Regolatore comunale. Il Comune di Blanquefort ha acquistato appezzamenti per promuovere l'insediamento di giovani agricoltori nel quadro di un progetto di "incubazione agricola" sostenuto dalle comunità. Queste iniziative sono dei segnali forti, inviati ai proprietari, e significativi del diffondersi di una volontà politica locale che preme per la rivalorizzazione dell'agricoltura e l'arresto dell'urbanizzazione nella valle delle Jalles.

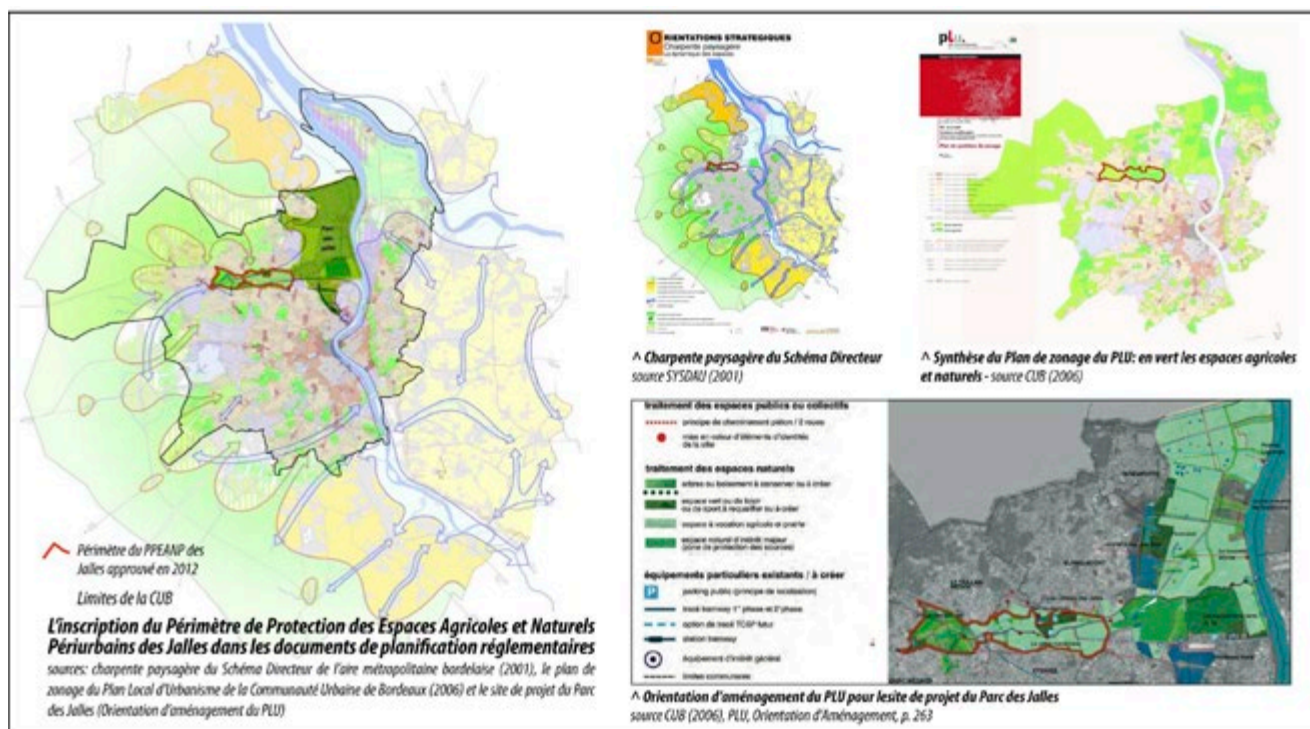


Figura 3. La collocazione del perimetro di PEANP delle Jalles nell'ambito degli strumenti di piano; elaborazione: E. Bonneau, 2013; fonti: SYSDAU 2001, A'URBA 2006.

Nelle Jalles, la CUB ha inteso ricomporre i progetti dei Comuni integrandoli sotto il concetto unificante di "Parco intercomunale delle Jalles". Esteso su una superficie di 4.100 ettari, il parco è allo studio dal 2000 e persegue obiettivi alquanto diversi come la bonifica di vecchie cave di ghiaia, la realizzazione di giardini pubblici e il rafforzamento della policultura e dell'allevamento. Mentre il perimetro del PEANP è stato approvato nel 2012, e si adatta bene nell'ambito del parco, il suo programma d'azione resta da definire. Esso potrebbe sostenere alcuni di questi obiettivi a condizione che sia progettato di concerto con la CUB, che il soggetto che ne assicura il monitoraggio sia finanziato dai tre partner coinvolti nell'operazione (il Consiglio Generale, l'Agenzia delle Acque e la CUB) e che gli agricoltori presenti sul sito accettino di cedere le loro aziende in mancanza dell'attesa valorizzazione dei loro terreni ad opera di un'urbanizzazione che non verrà mai più.

2.2 Un PPEANP che contrasta gli strumenti di piano vigenti

A differenza di quello delle Jalles, il corridoio verde di Pessac-Mérignac non possiede la coerenza geografica di una valle, ma si definisce in diretto rapporto a una volontà di pianificazione urbana. Allungato su quasi 2.000 ettari che fiancheggiano su entrambi i lati l'anello della tangenziale, è costituito da grandi vigneti, da un insieme di parchi pubblici e da terreni agricoli e silvicoli direttamente investiti dalla realizzazione del PPEANP. La protezione di quest'area data dal 1989, e ha determinato l'abbandono di diversi progetti di lottizzazione. Il bosco delle Sorgenti del Peugue è diventato una ENS nel 1990 e le fasce circostanti sono state da allora destinate ad attività di *loisir*.

La creazione del “corridoio verde del Peugue” ha permesso di conservare il torrente così come di recuperare e aprire al pubblico i bacini rivieraschi di depurazione. Un parco è stato realizzato sul sito della vecchia discarica di Bourgaillh.⁸ Nelle vicinanze, il progetto “Save” attualmente allo studio⁹ si appoggia su un programma educativo e scientifico di scoperta della biodiversità. Gestito da un Consorzio Misto che riunisce i Comuni di Mérignac e Pessac e la CUB, il suo perimetro è classificato come Zona a Sviluppo Ritardato (ZAD) per assicurare il controllo pubblico della terra e consentire che la sua gestione venga affidata ad un partner privato sotto forma di delega di servizio pubblico. Sulla scia di queste realizzazioni dalla comunità, lo studio del PPEANP di Pessac-Mérignac si è sviluppato sulla frangia Est del territorio intercomunale al fine di mettere in valore i terreni silvicoli e agricoli, non quelli viticoli di proprietà privata.

Figura 4. Il paesaggio delle Jalles e dei rilievi di Blanquefort.



Dei due principali produttori investiti dal PPEANP, uno è il più grande produttore di latte della CUB; sebbene entrambi posseggano terreni al di fuori del perimetro, dove i suoli agricoli offrono rendimenti più elevati, la loro condizione di prossimità alla città è particolarmente favorevole alle attività di vendita diretta. In questo contesto di uscita dalla città, al margine dei grandi assi di collegamento regionale, la sopravvivenza delle attività economiche agricole non è ancora assicurata. Così, accanto all'aeroporto, terreni considerati zona agricola dal Piano Regolatore locale (PLU) vengono classificati come zona di urbanizzazione nello SCoT in vigore. Questa dissonanza tra le recenti scelte di governo locale in favore dell'agricoltura e gli attuali documenti di pianificazione territoriale, la cui zonizzazione è in fase di revisione, hanno contribuito all'abbandono del progetto di PPEANP lungo il corridoio verde di Pessac-Mérignac. In effetti, come sottolinea Jean-Philippe Gallardo, urbanista presso il Municipio di Pessac, “il PPEANP è uno strumento d'intervento fondiario associato con una pianificazione coercitiva dei suoli, poiché rende permanente la vocazione agricola e naturale dei

Figura 5. Il paesaggio del corridoio verde di Pessac-Mérignac.

⁸ Cfr. <<http://ecositedubourgailh.pagesperso-orange.fr>>.

⁹ Cfr. <<http://www.projet-save.com>>.

terreni individuati dal PLU. Esso non può quindi essere portato avanti senza una volontà pubblica forte e chiaramente manifestata entro il quadro di un progetto d'insieme". Il perimetro di PEANP si inserisce in un continuum di spazi naturali, pubblici e agricoli che si stende per quasi 10 Km dalla foresta delle Landes fino alla città capoluogo, ma questo territorio non è ancora sentito come un progetto in sé. Mentre gli abitanti lo hanno scoperto da poco, guardandolo dall'alto dei belvedere del parco di Bourgaillh, essi non ne percepiscono ancora le potenzialità economiche, ambientali e paesaggistiche.

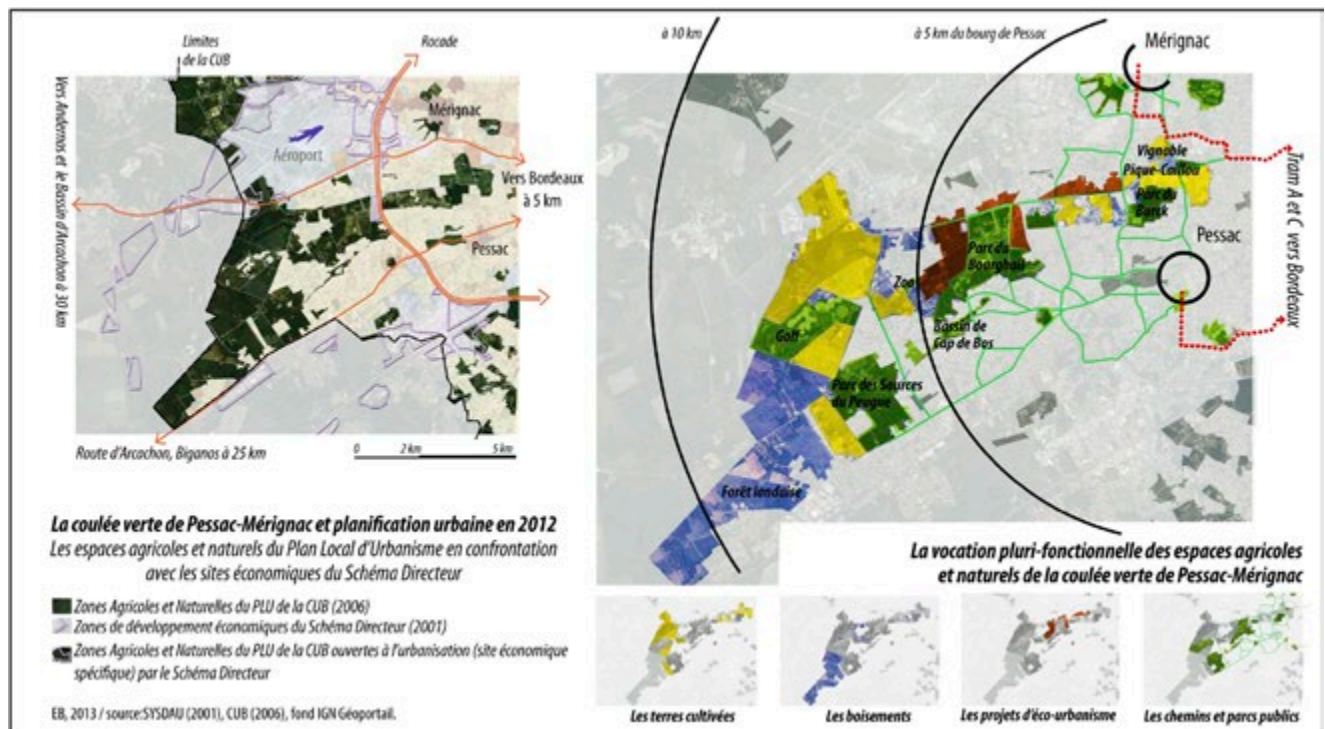


Figura 6. Gli spazi naturali e agricoli del corridoio verde di Pessac-Mérignac; elaborazione: E. Bonneau, 2013; fonti: IGN Géoportail 2013, SYSDAU 2001, A'URBA 2006.

3. Un processo complesso che cerca la sua strada

Il Consiglio Generale della Gironda ha ora in animo di creare nuovi PPEANP all'esterno della CUB. Essi permetteranno di valorizzare i terreni inondabili e non edificabili sulla base di un vero e proprio progetto di sviluppo economico locale che unisce gli agricoltori attorno a uno specifico tematismo: così come dell'orticoltura nelle Jalles, si tratterà dell'allevamento lungo le rive di Garonna e Dordogna.¹⁰ Secondo Stephanie Privat, responsabile della missione presso il Consiglio Generale, la politica dei PPEANP rappresenta un autentico passo in avanti rispetto a quella delle ENS, che finora hanno permesso una valorizzazione di aree inondabili, ma solo entro un obiettivo ambientale. I PPEANP permettono invece di conciliare la valorizzazione agricola e la complementarità di tali spazi con una ENS prevista nelle aree in esame. Il ritorno di esperienza proveniente dalle Jalles e da Pessac-Mérignac dovrebbe incoraggiare la riflessione e sostenere la progettazione di questi nuovi perimetri operativi, una delle cui chiavi principali sembra essere la disponibilità preliminare di un progetto complessivo.

Si ringraziano Stéphanie Privat (Consiglio Generale della Gironda) e Jean-Philippe Gallardo (Municipio di Pessac) per il tempo dedicato a rispondere alle domande poste.

¹⁰ Il fiume Garonna e il suo affluente Dordogna confluiscono nell'estuario della Gironda.

A'URBA (2009), *Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Méthodologie de délimitation des espaces à protéger et à mettre en valeur*, A'Urba, Bordeaux - <<http://www.aurba.org/Etudes/Themes/Environnement/Protection-et-mise-en-valeur-des-espaces-agricoles-et-naturels-periurbains.-Methodologie-de-delimitation-des-espaces-a-protger-et-a-mettre-en-valeur>>.

CODE DE L'URBANISME (2012), *Partie législative, Livre I, Titre IV, Chapitre III: Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=AC5216C08C25BBBED03C0BA0FA9757DF.tpdjo05v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006158560&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20120914>.

INSEE (2010), *Définitions/C* - <<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/couronne-pole-rural.htm>>.

SDAU (1983), *Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme de la métropole bordelaise*, Bordeaux.

SYSDAU (2001), *Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)*, Bordeaux - <http://www.sysdau.fr/pagesEditos.asp?IDPAGE=229&sX_Menu_selectedID=top_1E07D23F>.

Abstract

I "Perimetri di Protezione e Valorizzazione degli Spazi Agricoli e Naturali Periurbani" (PPEANP) sono degli strumenti d'intervento fondiario creati per assicurare la valorizzazione multifunzionale degli spazi agricoli e naturali nei documenti di piano. Codificati a partire dal 2005, cinque PPEANP sono oggi in vigore sul territorio francese, di cui uno nella Gironda. Questo caso è da mettere in relazione col progetto di creazione di un secondo PPEANP, concomitante al primo ma interrotto prima della sua approvazione. Queste due situazioni rivelano come lo strumento operativo di cui dispongono i Dipartimenti per rispondere alla domanda dei Comuni, poggi su politiche di scala intercomunale impiegate per la pianificazione da oltre 30 anni. Illustrano inoltre l'evoluzione del pensiero riguardo a questi spazi, una volta compresi all'interno di zonizzazioni coercitive e oggi valorizzati attraverso una dinamica progettuale che coinvolge l'insieme degli attori presenti nel perimetro in questione.

The "Perimeters for Protection and Valorisation of Peri-urban Agricultural and Natural Areas" in Gironde: project as the condition for a proximity agriculture.

Perimeters of "*Protection et Valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains*" (PPEANP) are land policy tools created to ensure the multifunctional enhancement of agricultural and natural areas in planning instruments. Codified in 2005, five of them are effective in France, notably one in Gironde. This case is compared with the project of a second PPEANP, concomitant to the first one but interrupted before its approval. These two scenarios reveal how the district Department uses this mean of action (requested by the municipalities), starting from 30 years of inter-municipal planning policies. Moreover, they show an evolution in the approach to such areas, formerly included within coercive zoning operations and today enhanced through a dynamic of project where all the actors in the zoning analysis have to be involved.

Keywords

PPEANP; periurbano; aree agricole e naturali; pianificazione; politiche territoriali.

PPEANP; peri-urban; agricultural and natural areas; planning; territorial policies.

Autrice

Emmanuelle Bonneau
Université Bordeaux Montaigne
emmanuelle.bonneau@free.fr